

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relacionadas con el cumplimiento y la observancia

INCENTIVOS PARA LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría de conformidad con las Decisiones 13.76 y 13.77, adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13ª reunión (CoP13, Bangkok, 2004).
2. En la Decisión 13.76 se declara que:

La Secretaría invitará a todas las Partes y a las organizaciones competentes a que comuniquen información, experiencia y, cuando sea posible, resultados de la utilización de incentivos económicos e informará al respecto a la 53ª reunión del Comité Permanente para que éste examine la forma en que todo ello pueda aprovecharse en la adopción de nuevas medidas sobre el fomento de la capacidad y la posible cooperación regional.

3. En la Decisión 13.77 se estipula que:

Sujeto a la disponibilidad de fondos, la Secretaría continuará su cooperación sobre los incentivos con la Secretaría del CDB y otras convenciones relacionadas con la biodiversidad (por ejemplo, Ramsar y CMS), así como con el sector privado y organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales relevantes. Esta cooperación se centrará, entre otras cosas, en el intercambio de experiencias sobre el diseño y el uso de incentivos económicos en favor de la gestión sostenible de la fauna y la flora silvestres, la compilación de estudios de caso y las prácticas y lecciones aprendidas más idóneas, así como en el desarrollo de recomendaciones, directrices operativas e instrumentos asociados en pro del uso sostenible de la fauna y la flora silvestres.

4. En la Notificación a las Partes No. 2005/022 (20 abril de 2005), se invitó a las Partes y las organizaciones a que comunicaran información, experiencia y, cuando fuera posible, resultados de la utilización de incentivos económicos. No obstante, dado el poco tiempo transcurrido en la CoP13 y la 53ª reunión del Comité Permanente (Ginebra, junio-julio de 2005), no se recibieron respuestas antes de esa reunión, por lo que se decidió aplazar el ulterior examen de los incentivos económicos hasta la 54ª reunión (Ginebra, octubre de 2006)
5. En el documento SC54 Doc. 41, la Secretaría describió la experiencia de varias Partes en la utilización de incentivos económicos. Esa experiencia se había obtenido principalmente por medio de sus informes bienales y los programas UNCTAD BioTrade nacionales. La Secretaría comunicó al Comité Permanente que, además del documento de debate sobre la cuestión, se facilitaría en la reunión en curso un documento de información sobre incentivos utilizados en el marco de los programas BioTrade nacionales, y que se organizaría un evento complementario sobre la cuestión.

Los incentivos y la CITES

6. El examen de los incentivos por la Conferencia de las Partes no es algo nuevo. De hecho, hay varias referencias a incentivos y desincentivos en 10 Resoluciones, que se remontan a la octava reunión de la Conferencia de las Partes (Kyoto 1992). De conformidad con el Objetivo 1.1 de la Visión Estratégica hasta 2007, las Partes deben elaborar legislación y políticas nacionales adecuadas que fomenten la adopción de incentivos sociales y económicos que promuevan y reglamenten la ordenación sostenible y el comercio responsable de la fauna y flora silvestres, así como la aplicación efectiva de la Convención. La finalidad de esos incentivos no es promover el comercio de fauna y flora silvestres en sí mismo, sino más bien asegurarse de que cuando exista tenga lugar de manera sostenible
7. Se reconoce que los incentivos son una alternativa o un complemento de las reglamentaciones prescriptivas. Esas reglamentaciones, normalmente plasmadas en disposiciones legales, especifican lo que se necesita para comerciar con fauna y flora silvestres y lo que está prohibido. Normalmente incorporan disposiciones tradicionales en materia de observancia (por ejemplo, infracciones y sanciones, entre ellas multas y confiscación). Los incentivos (por ejemplo, la emisión rápida de permisos, la certificación, los derechos de propiedad) se consideran medios alternativos más flexibles y de menor costo para alcanzar objetivos de política gubernamental. Al utilizar incentivos, las Partes pueden ampliar el número y el tipo de opciones de política de que disponen y promover tipos específicos de conducta de manera más eficaz y eficiente.
8. Los incentivos positivos (medidas que recompensan una conducta respetuosa con la CITES) se consideran a menudo como una especie de "zanahoria" para impedir o prevenir que se produzcan infracciones relacionadas con la CITES. Las sanciones, que por lo general se consideran como el tipo más común de "palo", pueden tener algunos efectos disuasorios, pero se centran en las infracciones y el daño que ya se han producido. Los incentivos pueden utilizarse para resolver problemas de aplicación y de tráfico ilícito en su origen mediante un ataque a sus causas primarias..

Reglamentaciones prescriptivas e incentivos, una cuestión de equilibrio

9. ¿Cómo puede lograrse que el cumplimiento sea más atractivo que el incumplimiento? ¿Cómo pueden los países asegurarse de que un sistema de producción dado no reduzca los incentivos para la conservación de los ecosistemas en los que se encuentran las especies incluidas en Apéndices de la CITES? Estos son dos interrogantes fundamentales que las autoridades de la CITES han abordado al examinar la ordenación, las políticas y las estrategias en materia de fauna y flora silvestres.
10. Con respecto al primer interrogante, las Partes generalmente han hecho más hincapié en la observancia coercitiva para velar por el cumplimiento, pero cada vez son más quienes reconocen que la utilización de incentivos específicos podría contribuir de manera importante a la observancia y la aplicación eficaz de las normas de la CITES. Por ejemplo, en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13), sobre observancia y aplicación, se recomienda que las Partes *'promuevan incentivos para garantizar el apoyo y la cooperación de las comunidades locales y rurales en la gestión de los recursos silvestres y, por ende, en la lucha contra el comercio ilícito'*.
11. ¿Serán los incentivos (por ejemplo, los sistemas de certificación) más eficaces que las reglamentaciones prescriptivas (por ejemplo, las multas/penas de prisión) para rastrear el origen lícito de los productos CITES y después poner coto al tráfico ilícito? ¿Qué estrategia alcanzará ese objetivo más rápida y eficazmente? Es obvio que no hay una respuesta a "la medida de todos", y que cada enfoque tiene sus ventajas e inconvenientes.
12. Las reglamentaciones prescriptivas y los incentivos pueden utilizarse por separado, pero en la teoría y en la práctica a menudo están estrechamente vinculados. La aplicación efectiva de la legislación relacionada con la CITES requiere, por tanto, que los gobiernos establezcan y utilicen una mezcla juiciosa de reglamentaciones prescriptivas e incentivos. Lo que el palo no puede lograr por sí mismo puede lograrse combinándolo con la zanahoria, o viceversa.
13. La aplicación efectiva de la legislación relacionada con la CITES debe incluir sanciones adecuadas y proporcionadas contra los infractores, acompañadas por incentivos económicos y sociales. La criminalización del comercio ilícito de fauna y flora silvestres puede ayudar a disuadir a los

infractores, y la utilización de incentivos puede ayudar a que en primer lugar el cumplimiento sea más atractivo.

14. Por lo que respecta al interrogante sobre los sistemas de producción enunciado en el párrafo 9 *supra*, se considera que los sistemas de producción que están vinculados a poblaciones silvestres, por ejemplo mediante la cría en granjas, la mejora de la ordenación de la fauna y flora silvestres y una captura regulada de individuos silvestres, probablemente ofrecerán más incentivos para la conservación que la cría en cautividad (véanse la Resolución Conf. 8.3 y la Resolución Conf. 11.16).

Tipos específicos de incentivos

15. De conformidad con las Decisiones 13.76 y 13.77, la Secretaría ha seguido cooperando en materia de incentivos con otras convenciones relacionadas con la biodiversidad, así como con el sector privado y con organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales competentes.
16. Hay muchas formas de utilizar incentivos, y los encargados de formular políticas tienen a su disposición una serie de medidas, pero, por razones prácticas, hasta la fecha los esfuerzos de cooperación se han centrado en el intercambio de información sobre el diseño y la utilización de los incentivos que parecen ser más pertinentes y más fácilmente aplicables en el contexto de la CITES. Los asociados convinieron en empezar por la elaboración de recomendaciones y directrices sobre incentivos específicos, aprovechando las constataciones del taller de la CITES sobre política comercial e incentivos económicos (Ginebra, diciembre de 2003). Ese documento contiene recomendaciones con objetivos concretos para la utilización de los siguientes incentivos específicos: debida diligencia, mecanismos compensatorios, certificación, derechos de propiedad comunal, subastas de cupos, y recuperación de costos y gravámenes ambientales. Hasta la fecha no se han identificado fondos para la preparación de directrices operativas sobre el uso de esas medidas, y la Secretaría alienta a las Partes, las instituciones financieras, el sector privado y otros posibles donantes a que proporcionen asistencia técnica para emprender ese trabajo.

a) Debida diligencia

17. El párrafo 3 del Artículo VIII de la Convención estipula que las Partes "velarán por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes". Esa disposición tiene por objeto velar por que la CITES no impida el comercio, e implica que todas las medidas necesarias para autorizarlo, con inclusión del asesoramiento científico, la emisión de permisos y las inspecciones físicas en los puertos de entrada y salida, se apliquen con la debida diligencia. Como la finalidad no es causar dificultades o demoras innecesarias para el comercio lícito, las Partes tal vez deseen estudiar la posibilidad de adoptar procedimientos operativos normalizados para completar eficientemente todas las formalidades necesarias para el comercio. Los procedimientos deben comprender elementos como el plazo para la emisión de permisos, el despacho de expediciones, etc. En cualquier caso, los usuarios del sistema de permisos de la CITES respetuosos de la ley no deben verse desalentados por un proceso prolongado o engorroso para obtener la autorización para comerciar. La debida diligencia debe ser un incentivo simple e importante para promover el cumplimiento de las prescripciones de la CITES.
18. Esa exigencia parece estar dirigida a las autoridades de la CITES. Sin embargo, también se espera de los solicitantes de permisos CITES que actúen con la debida diligencia. Por ejemplo, los comerciantes deben conocer, y poder verificar, el origen de los especímenes que han adquirido. Se espera que hayan tomado medidas razonables para asegurarse de que los especímenes que exportan o importan se han adquirido legalmente. La exigencia de que antes de la emisión de un permiso de exportación se constate que la adquisición es lícita es una disposición bien conocida de la Convención. Es perfectamente razonable y lógico que una Autoridad Administrativa esté facultada para examinar la información que un solicitante le presenta y para requerir al solicitante que proporcione información adicional adecuada si es necesaria para verificar la veracidad de cualquier información incluida en una solicitud de un permiso de exportación. De hecho, una Autoridad Administrativa de la CITES no podría cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del Artículo IV de la Convención sin examinar la información sobre la manera en que se ha obtenido el espécimen. Las asociaciones profesionales también pueden estudiar la posibilidad de introducir un código de conducta para la

comunidad empresarial dedicada al comercio lícito de fauna y flora silvestres. Un código de conducta adecuado facilitaría el trabajo de las autoridades de la CITES, contribuiría a reducir el tiempo necesario para la emisión de permisos y certificados y potenciaría el papel del sector privado en la recogida de datos para identificar y llevar a los tribunales a los comerciantes ilícitos.

b) Mecanismos compensatorios

19. En muchos países, el futuro de las especies incluidas en Apéndices de la CITES está inextricablemente vinculado a las gentes que comparten su hábitat. El crecimiento de la población humana expone a las especies y las personas a varias formas de conflicto entre seres humanos y vida silvestre. Los pastores o agricultores y su ganado o los productos agrícolas comparten en muchos países el hábitat de especies incluidas en Apéndices de la CITES. Por ejemplo, los niveles de predación de ganado por los grandes felinos, como el leopardo, la pantera de las nieves, el jaguar, el puma, el tigre, etc., son significativos en algunos países, y su matanza en represalia por los propietarios de tierra y los ganaderos representa una amenaza directa para las poblaciones de grandes felinos. Compensar a los pastores y a los agricultores por los daños causados por la fauna silvestre podría reducir la presión de la caza de poblaciones silvestres y dar a las comunidades locales y a los propietarios de tierra la oportunidad de apoyar la conservación de esas especies al tiempo que protegen sus medios de vida. Por lo general, la compensación representa una cuantía que se paga a los productores para compensarles por los daños, siempre que acepten no matar a los animales.
20. Sin embargo, los mecanismos compensatorios pueden tener efectos imprevistos, como una disminución de los esfuerzos por impedir el daño y un aumento de la expansión agrícola, ya que pueden percibirse como una subvención a la producción de cultivos y ganado. Otros tipos de incentivos, como el desarrollo de una industria de trofeos de caza, la creación de zonas libres de ganado en tierras comunes, o el mejor acceso a los mercados para productos alternativos o de sustitución, han sido desarrollados por algunos países a cambio de un compromiso de conservación por parte de las comunidades locales.

c) Certificación

21. Un sistema de certificación es un procedimiento en virtud del cual un Gobierno o una tercera parte asegura por escrito que un producto, proceso o servicio es conforme a las prescripciones especificadas. En el contexto de la CITES, la principal finalidad de la certificación es diferenciar claramente en el mercado a un producto CITES lícito de uno ilícito, y, al hacerlo, separar los mercados lícito e ilícito para productos CITES. Para lograrlo es fundamental disponer de un sistema de rastreo creíble que diferencie ambos tipos de productos. Ese es uno de los principales retos que afrontan las autoridades de la CITES al determinar la adquisición lícita de los especímenes. Lo ideal es que los consumidores consideren más importante el origen de los especímenes que su precio. Hay dos tipos de sistemas de certificación: voluntaria y reglamentaria.
22. La certificación voluntaria consiste en la emisión de una garantía escrita (el certificado) por una tercera parte que ha auditado y verificado que un producto de biodiversidad satisface las prescripciones especificadas en una norma. Ese incentivo basado en el mercado es aplicado voluntariamente en muchos países por los productores de productos de biodiversidad, como la madera, los productos forestales no madereros, el atún "capturado con artes que no dañan a los delfines", y las granjas de cocodrilos y tortugas. El incentivo se basa en la idea de que los consumidores están dispuestos a pagar más por esos productos y que al aumentar la demanda de productos de biodiversidad producidos de manera sostenible la certificación voluntaria alentará a otros productores a mejorar sus prácticas de gestión. Las organizaciones internacionales, entre ellas *Forest Stewardship Council*, *Marine Stewardship Council* y la Organización Internacional de Normalización, han establecido diversos sistemas de certificación, que van desde la certificación por países hasta la concesión de certificaciones de empresa o el etiquetado de productos.
23. Hay también una certificación reglamentaria (también denominada verificación), requerida por la ley, cuando la autoridad certificadora reside en el Gobierno. El sistema de permisos de la CITES establecido en la Convención es un buen ejemplo de sistema de certificación reglamentaria, conforme al cual las Autoridades Administrativas y Científicas designadas actúan como "certificadores" de que los bienes abarcados se han producido de manera no nociva para la supervivencia de la especie de

que se trate y se han obtenido legalmente. El sistema de la CITES atañe principalmente a los productos (especímenes objeto de comercio) abarcados por un permiso o certificado, pero también a la gestión del sistema de producción.

24. Para que el sistema de permisos de la CITES (incluidos los sellos de seguridad, las etiquetas, las marcas, los logotipos, etc.) pueda ser un sistema de certificación reglamentario y basado en marcas plenamente reconocido, las Partes disponen de distintas opciones. Pueden, por ejemplo, normalizar las prácticas para la emisión de dictámenes de que no habrá efectos perjudiciales y de que la adquisición es lícita, o diseñar un paquete de certificación que combine sistemas de certificación voluntaria con las prescripciones reglamentarias. Cualquiera de esas opciones tiene que aplicarse de manera creíble. Las prácticas normalizadas requieren la formulación de criterios claros y realistas que garanticen que el comercio no afecte a la supervivencia de la especie en la naturaleza. Más importante aún, la certificación reglamentaria requiere la independencia de las Autoridades Científicas y Administrativas frente a los intereses de los comerciantes y los consumidores.
25. Ha habido algunas tentativas de certificar productos CITES utilizando prescripciones o normas adicionales. La Conferencia de las Partes, por ejemplo, estableció el marcado específico (etiquetado universal) utilizando el logotipo de la CITES para la reexportación de caviar. Aunque esa medida tenía principalmente por objeto impedir el empaquetado y el comercio ilícitos, ha tenido el efecto secundario positivo de tranquilizar a los consumidores. Otro ejemplo es la combinación del régimen de la CITES con un régimen especial de designación o de origen, junto con una marca registrada para la lana y los productos de la vicuña. Ese mecanismo ayuda a los Estados del área de distribución a combatir la biopiratería, consolidar la diferenciación del mercado y garantiza que las comunidades locales reciban más dinero en efectivo por sus productos. Por último, la iniciativa BioTrade de la UNCTAD combina prescripciones de la CITES con normas adicionales, por ejemplo las relacionadas con la calidad, para facilitar el acceso a los mercados de los productos de la CITES y para obtener mejores precios.
26. Hay posibilidades de utilizar CITES como "nombre de marca", pero toda tendencia en esa dirección tiene que abordarse de manera prudente y planificada y con recursos suficientes. Para que un nombre de marca CITES y el sistema de certificación de la CITES sean más creíbles sería preciso ofrecer a los países alguna orientación sobre evaluación de la conformidad, normalización de prácticas de rastreo y examen por homólogos de otras Partes, que sean compatibles con las normas pertinentes de la OMC y de la Organización Internacional de Normalización (ISO).
27. Las Partes tal vez deseen considerar la posibilidad de crear un grupo de trabajo que identifique las opciones más prometedoras, incluidas las que complementen las normas existentes pertinentes, para que las autoridades de la CITES estudien esta cuestión.

d) Derechos de propiedad comunales

28. Si las Partes quieren asegurarse de que el comercio de fauna y flora silvestres genere ingresos para la conservación y contribuya a la mitigación de la pobreza en una forma concreta, la garantía de los derechos de propiedad comunales es un elemento clave para alcanzar esa meta. Los derechos de propiedad comunales incluyen el derecho a usar una especie en particular, a permitir o excluir su uso por otros, a percibir los ingresos generados por el uso de la especie, y a vender o enajenar de otro modo los especímenes de la especie.
29. Si los derechos de propiedad no están asegurados, como en las condiciones de "acceso abierto", está bien documentario que los furtivos que capturan especímenes valiosos de especies silvestres pueden disfrutar de márgenes de beneficio que hacen rentable cualquier esfuerzo por eludir los controles de la observancia.
30. El reconocimiento de derechos de propiedad para las comunidades locales puede ayudar a reducir los costos de la observancia ofreciendo a los propietarios de los recursos un incentivo para proteger la especie. Esos derechos podrían incluir la autoadministración del uso de los recursos y el derecho a vender licencias de caza.
31. Cuando existen mercados pero éstos no logran conservar un recurso valioso, ello puede deberse a que los derechos de propiedad están mal definidos, no son sólidos o simplemente brillan por su

ausencia. De hecho, es muy importante determinar qué características propias de un derecho de propiedad seguro faltan o no son sólidas, y estudiar maneras de resolver o incorporar los elementos faltantes. Esto no significa que siempre haya una solución simple y adecuada al alcance de la mano, ni tampoco que ésta sea la única manera de lograr la conservación.

e) Subastas de cupos

32. Los cupos de exportación CITES, a los que se hace referencia indirecta en el Artículo IV de la Convención, se usan cada vez más como instrumento para velar por la ordenación y el comercio sostenibles de fauna y flora silvestres. Esos cupos permiten volúmenes limitados de comercio de especímenes de poblaciones nacionales específicas de especies incluidas en Apéndices de la CITES. El establecimiento de cupos de exportación para las especies incluidas en el Apéndice II se basa en una determinación del nivel de exportación que puede sostenerse sin detrimento para la supervivencia de la especie. Los cupos para las especies incluidas en el Apéndice I permiten el comercio de un pequeño número de especímenes, por ejemplo, trofeos de caza. Los cupos establecidos representan el número máximo de especímenes cuya exportación está autorizada en un año. Los cupos afectan, salvo que se especifique otra cosa, a especímenes de origen silvestre.
33. Una vez establecidos los cupos, algunas Partes tienen grandes dificultades para asignarlos de manera eficiente y equitativa. Las Partes pueden estudiar la posibilidad de subastar los cupos CITES para generar ingresos para la conservación a nivel nacional. También pueden hacer que los cupos sean transferibles y comercializables en un mercado entre los interesados. Con ese incentivo, la magnitud del cupo no se modifica, pero sí se multiplican los incentivos para los interesados: el que esté dispuesto a pagar más por una parte del cupo puede comprarla en el mercado. Como en el caso de los cupos tradicionales, los comercializables deben estar vinculados a la salud de las poblaciones silvestres, y el Gobierno tener la posibilidad de aumentarlos o disminuirlos en la manera necesaria.
34. Los cupos comercializables son un tipo de derecho de propiedad para proceder a una captura o recolección sostenible y a exportaciones no perjudiciales restringidas a una especie y una ubicación dadas. Los cupos podrían inicialmente asignarse a una comunidad local, que después podría revenderlos. Las Partes deben tener en cuenta que los cupos funcionarán mejor si los interesados en la captura o recolección están persuadidos de que las actividades ilícitas serán detectadas y castigadas (las autoridades y las comunidades locales tendrán que supervisar cuidadosamente que los cupos se respeten).
35. En la medida en que los cupos se basan en cuántos especímenes de una especie dada son capturados o recolectados, esos cupos deben ser i) transferibles entre receptores, para lograr que alcancen el valor de uso más elevado, y ii) posiblemente subastados o vendidos mediante algún otro mecanismo para generar ingresos. Asignarlos sobre la base de la primera solicitud y no permitir su reventa es ineficiente, y normalmente deriva en la obtención de enormes beneficios por grupos bien conectados políticamente. Esto no depende en absoluto de la manera en que se establezca el cupo. Si se establece más allá de un nivel sostenible, será demasiado alto, tanto si es comercializable como si no lo es, y tanto si se vende como si no se vende. Con independencia del enfoque adoptado por la Parte de que se trate, es importante establecer un proceso de asignación de propiedad equitativo para alcanzar como resultado final una sostenibilidad a largo plazo.
36. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de utilizar cupos comercializables depende de diversos factores, como una supervisión estricta y la escala de la captura o recolección. Esto significa que pueden no ser viables en casos de capturas o recolecciones pequeñas. Se necesitan más investigaciones sobre su eficacia en distintas condiciones, así como sobre las posibles limitaciones.

f) Recuperación de costos y gravámenes ambientales

37. La prestación de servicios administrativos relacionados con el comercio de especímenes de especies incluidas en Apéndices de la CITES da a las Partes la oportunidad de recuperar parte o la totalidad de los costos derivados de la aplicación de la CITES.
38. Debidamente aplicada, la recuperación de costos puede ser un medio importante de mejorar la eficiencia y la diligencia con la que se prestan los servicios de la CITES. Los gravámenes por servicios pueden enviar a los usuarios o a los consumidores un mensaje importante sobre el costo

de los recursos pertinentes. Pueden también resultar más equitativos, al garantizar que los costos recaigan sobre quienes usan fauna o flora silvestres o crean la necesidad de la reglamentación. Desde una perspectiva económica sería eficiente percibir esos ingresos, porque a menudo quienes se benefician del permiso (es decir, los exportadores o importadores) están dispuestos a pagar por los servicios.

39. Entre los costos de una aplicación efectiva de la CITES cabe citar los siguientes:

- a) Costos científicos y técnicos en que se incurre, por ejemplo, al evaluar y supervisar los niveles de población de las especies, establecer niveles no perjudiciales de capturas y exportaciones, analizar las causas de la reducción de las poblaciones, desarrollar actividades de conservación y ordenación (por ejemplo, programas de reintroducción, programas de compensación o de incentivos para comunidades rurales en contacto con fauna o flora silvestres reintroducidas, programas educativos y de fomento de la capacidad);
- b) Costos administrativos: para las Partes, incluyen los derivados de la tramitación de solicitudes de permisos y certificados y su emisión, la gestión de la información sobre permisos y certificados emitidos/cancelados, la gestión de registros nacionales, la presentación de informes a la Secretaría, las respuestas a las peticiones de información de la Secretaría y los costos administrativos del establecimiento de la legislación comercial;
- c) Costos de cumplimiento y observancia: incluyen los costos de gestión para la dotación de personal y su capacitación y equipamiento a efectos de vigilancia y observancia, así como las actividades en colaboración con otras autoridades, como los funcionarios policiales y de aduanas, para velar por la observancia de las reglamentaciones de exportación e importación CITES y llevar a los tribunales a los infractores de las reglamentaciones comerciales. El funcionamiento de un sistema de observancia efectivo representa uno de los mayores costos para las Partes.

40. En el documento CoP13 Doc. 14 se incluyó una lista de costos para servicios CITES. En el caso de los costos científicos y técnicos, varios países han puesto en marcha fondos fiduciarios para la conservación a nivel nacional a los que se encomienda la gestión de una suma de dinero (generada, por ejemplo, por gravámenes para recuperación de costos), cuyo uso está a menudo destinado por ley a la conservación de la fauna y flora silvestres (el documento SC46 Doc. 8 contiene más detalles).

41. Por lo que respecta a los costos de reglamentación (administrativos), especialmente los de un sistema de permisos CITES, parece que la mayoría de los gobiernos sufraga la mayor parte de los costos derivados de la emisión de permisos y certificados CITES. Más Partes deberían estudiar la posibilidad de cobrar una cuota óptima para los documentos CITES, el registro de los comerciantes o las instalaciones de producción, así como otros servicios administrativos, con objeto de obtener ingresos por prestación de esos servicios. Utilizando, entre otras cosas, la información facilitada en los informes bienales de las Partes, sería útil y relativamente fácil realizar un estudio de las listas de cuotas en uso a fin de preparar alguna orientación para las Partes sobre recuperación de costos por medio de esas cuotas. Un sistema de cuotas, por ejemplo, podría establecerse de manera que las cobradas por permisos CITES reflejaran los costos de la determinación de la situación biológica de los recursos. Esto significa que el precio de los permisos podría dedicarse a cubrir los costos generales de una evaluación periódica de la situación de los recursos, el establecimiento y mantenimiento de bases de datos y el pago al personal encargado del papeleo que entraña la emisión del permiso.

42. La recuperación de costos puede no estar justificada para todas las actividades de cumplimiento y observancia. Sin embargo, algunos países exigen compensaciones por el costo de almacenamiento de especímenes confiscados, y algunos otros reinvierten las multas pagadas en programas de conservación. Es improbable que los gravámenes sean eficientes y eficaces en función del costo por lo que respecta a determinadas actividades en materia de observancia, y por lo general las Partes prefieren financiar esas actividades tradicionales con cargo a los ingresos fiscales generales.

43. Cuando la recuperación de costos sea compatible con los objetivos de política gubernamental, así como eficiente y eficaz en función del costo, las Partes interesadas podrían estudiar la posibilidad de diseñar y aplicar un programa de recuperación de costos para actividades CITES pertinentes. El

programa podría incluir el diseño de un gravamen ambiental para el comercio de fauna y flora silvestres. En términos económicos, ese gravamen representará el costo social de la reducción/aumento de la población de una especie en particular; por "costo social" se entiende el costo de una determinada actividad para la sociedad en su conjunto. Distintos sistemas de producción deberían estar sujetos a distintos niveles de gravámenes; por ejemplo, las operaciones de cría en cautividad deberían estar sujetas a gravámenes más altos que las vinculadas a poblaciones silvestres.

Valores y motores socioeconómicos

44. Para adoptar los incentivos adecuados es preciso comprender mejor el valor de la fauna y flora silvestres y los factores económicos que impulsan su comercio. Una vez mejor comprendidos los valores en el mercado y fuera del mercado, las causas primarias, los elementos motores y las pautas del comercio lícito e ilícito, las Partes podrán identificar con mayor facilidad posibles incentivos y desincentivos. Debe prestarse especial atención al valor de las especies para la subsistencia de las comunidades indígenas y locales, así como para fines culturales o comerciales.
45. La comercialización de productos de fauna y flora silvestres obtenidos en la naturaleza es una fuente significativa de ingresos para muchas personas, a pesar de que a menudo se cree que la reglamentación del comercio de fauna y flora silvestres no tiene mucho que ver con las personas y sus prioridades de desarrollo. Si la conservación de la fauna y flora silvestres no demuestra tener sentido económico y financiero para las personas, es improbable que los individuos, las familias, las industrias o las empresas tomen medidas en ese sentido.
46. La identificación de valores y motores socioeconómicos es un requisito previo para la selección de los incentivos adecuados para fomentar la conservación (incluida la utilización sostenible) y promover el cumplimiento. Es improbable que políticas que creen incentivos sin entender los elementos que impulsan el comercio de fauna y flora silvestres tengan éxito. En muchos casos las cuestiones socioeconómicas están en la raíz de las prácticas no sostenibles.
47. La identificación y determinación del valor de las especies incluidas en Apéndices de la CITES y el papel que representan en los ecosistemas (en otras palabras, el valor de las especies en sí mismas y el de los servicios que prestan al ecosistema) puede constituir un incentivo para la conservación en sí misma, y sustentar el diseño de otros incentivos. Hay varias técnicas de valoración para medir el valor económico total de la especie. Las Partes interesadas tal vez deseen beneficiarse de la labor sobre evaluación realizada por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Sin embargo, los valores de las especies no pueden y no deben reducirse exclusivamente a medidas de valor monetario. En la valoración es preciso integrar plenamente valores intrínsecos (ajenos al mercado) de las especies y de sus ecosistemas.
48. Desgraciadamente, el comercio ilícito de flora y fauna silvestres está muy mal documentado en términos de las especies o productos a los que afecta, los volúmenes comerciales y los valores de las especies. Conocemos los mayores mercados del mundo para flora y fauna silvestres y sus productos, y podemos detectar algunas prácticas comerciales ilícitas analizando discrepancias en las estadísticas comerciales que figuran en los informes anuales, pero nadie sabe cómo estimar o predecir con exactitud los niveles (en términos de volúmenes y precios) del comercio ilícito de fauna y flora silvestres en este momento. Se necesitan más información y datos económicos para entender las pautas y rutas del comercio ilícito, a fin de establecer los incentivos adecuados. Por ejemplo, los encargados de formular decisiones necesitarán información para comparar los volúmenes comerciales y los precios en el mercado de un espécimen legal y gravado con los volúmenes y los precios en el mercado de un espécimen ilegal.
49. Por último, las Partes tal vez deseen realizar un estudio concienzudo para identificar y evaluar las repercusiones ambientales, económicas y sociales de distintos sistemas de producción *ex situ*. Por ejemplo, a primera vista, la cría en cautividad y los sistemas de reproducción artificial pueden ser la mejor solución para lograr la conservación. Sin embargo, no son siempre, y en todo lugar, técnicamente posibles, económicamente viables o social y ambientalmente aceptables. La cría en cautividad puede funcionar bien para algunas especies, pero no para otras, y, lo que es más importante, las poblaciones silvestres pueden verse afectadas negativamente porque la cría en

cautividad comercial y la reproducción artificial pueden reducir los incentivos para conservar hábitats naturales como fuente de especímenes.

Cooperación con la iniciativa BioTrade de la UNCTAD

50. La iniciativa BioTrade de la UNCTAD y sus programas nacionales son un asociado crucial para la aplicación de las Decisiones 13.76 y 13.77. La UNCTAD puso en marcha la iniciativa BioTrade en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB, en 1996.
51. La principal finalidad de la cooperación entre las Secretarías de la CITES y la iniciativa BioTrade es velar por la conservación de las especies incluidas en Apéndices de la CITES seleccionadas por los países donde funciona BioTrade, aumentar los medios de subsistencia de las personas pobres en zonas remotas y marginales y fomentar el cumplimiento por el sector privado de las prescripciones de la CITES y la legislación nacional. Se presta especial atención al papel que desempeñan los incentivos en la ordenación racional de las especies incluidas en Apéndices de la CITES y la distribución de beneficios compartidos con las comunidades locales que afectan más directamente al hábitat de las especies de que se trate.
52. Desde que la cooperación CITES-UNCTAD comenzó en 2001, varias Partes en la CITES, a saber, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uganda y Vietnam, han escogido especies incluidas en Apéndices de la CITES como componentes de sus programas BioTrade nacionales. Bolivia y Uganda han recibido una asistencia técnica y financiera sustancial para realizar estudios del comercio de fauna y flora silvestres, elaborar legislación adecuada para la aplicación de la CITES y formular dictámenes de que no se producirán consecuencias perjudiciales para determinadas especies. La iniciativa BioTrade ha financiado talleres de la CITES en esos dos países y sufragado los costos de viaje del personal de la Secretaría. Hasta la fecha, ambos programas han logrado sustanciales progresos en la aplicación de la CITES y la utilización sostenible de especies incluidas en sus Apéndices.
53. En octubre de 2006, la iniciativa BioTrade de la UNCTAD financió una misión de la Secretaría de la CITES a Uganda. La finalidad de la misión era facilitar la cooperación entre la Junta de Promoción de las Exportaciones de Uganda, que actúa como autoridad BioTrade nacional, y las autoridades de la CITES, así como entre los sectores público y privado. La Autoridad Administrativa reconoció que los comerciantes en fauna y flora silvestres habían expresado su frustración con las instituciones gubernamentales, cuyo personal es reducido, cuyos mandatos son limitados y que no se comunican suficientemente unas con otras. La misión dio además a la Secretaría una oportunidad para examinar con las autoridades CITES diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención y para preparar el terreno para un examen de la política comercial de fauna y flora silvestres que Uganda ha decidido realizar. El programa BioTrade de Uganda fue acogido con beneplácito, ya que ayudó a las autoridades de la CITES a afrontar mejor las limitaciones de su capacidad institucional y otras dificultades.
54. En noviembre de 2006, la UNCTAD organizó en Ginebra un taller encaminado a promover la colaboración entre las Secretarías de las convenciones relacionadas con la biodiversidad. El taller contribuyó a la aplicación de la Decisión 13.77 congregando a representantes del CDB, la CITES, Ramsar, el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación, el PNUMA y otras organizaciones interesadas para intercambiar experiencias y estudiar una estrategia común para tres esferas cruciales: participación del sector privado, incentivos y comercio internacional. Por lo que respecta a los incentivos, el taller informal MEA decidió que sería adecuado preparar una aportación para la CoP14 (de conformidad con la Decisión 13.77 de la CITES) y para el examen en profundidad por el CDB de esos incentivos (como se requiere en la Decisión VIII/26 de la octava reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB), utilizando ejemplos que afecten a especies incluidas en Apéndices de la CITES, sitios Ramsar, tierras áridas, etc. Ese trabajo se basaría en anteriores estudios analíticos sobre los incentivos (por ejemplo, estudios de la UICN, la OCDE y el PNUMA). Se espera que en la presente reunión se organice un evento complementario para intercambiar información sobre los casos identificados y estudiar lo que debe hacerse a continuación.
55. Más recientemente, la iniciativa BioTrade apoyó la participación de la Secretaría de la CITES en un taller informal de planificación para el comercio sostenible de un pez de la región del Amazonas,

Arapaima gigas, que tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre de 2006 en Río de Janeiro (Brasil). La reunión estudió las posibilidades de promover un programa sobre el uso y el comercio sostenible de *Arapaima gigas* con objeto de contribuir a una mejor ordenación de la especie, a la conservación de su hábitat y a la generación de beneficios para las comunidades locales que viven en la cuenca del Amazonas. Brasil, Colombia y Perú, así como organizaciones pertinentes, como FAO-Infopesca y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), examinaron la situación de las poblaciones, sus programas de ordenación, sus marcos reglamentarios y sus estrategias de mercado para esta especie.

56. Como resultado de la cooperación en curso, las prescripciones de la CITES se han incorporado a los procedimientos BioTrade de la UNCTAD, como la selección de grupos de productos y cadenas de valor, el desarrollo de instrumentos para la participación del sector privado, etc. UNCTAD-BioTrade, por ejemplo, elaboró, en estrecha colaboración con las autoridades de la CITES de los países en los que actúa, directrices para la ordenación sostenible de productos de fauna y flora silvestres para empresas que comercian con esos productos. En un contexto más amplio, el enfoque aplicado por UNCTAD-BioTrade ha demostrado que la conservación de las especies y la reducción de la pobreza pueden lograrse conjuntamente.
57. Como paso siguiente, se alentará al sector privado a reinvertir en conservación y adoptar y promover buenas prácticas, normas y códigos de conducta para la utilización sostenible y el comercio justo de especies incluidas en Apéndices de la CITES. A esos efectos, el sector privado podría recabar el apoyo de UNCTAD-BioTrade y otros organismos especializados. A nivel nacional, podría beneficiarse de la ayuda técnica de ministerios y órganos gubernamentales de "promoción de las exportaciones" competentes en materia de comercio exterior. Esos organismos han representado un papel importante congregando a las autoridades de la CITES, el sector privado, otras autoridades ambientales y organismos encargados de la observancia, en países como Uganda.
58. Se está examinando un Memorando de Entendimiento entre las Secretarías de la CITES y la UNCTAD para formalizar su cooperación en el marco de la iniciativa BioTrade, y se espera que se firme pronto.

Participación de las entidades interesadas

59. Con objeto de asociar a la gente a la conservación de la fauna y flora silvestres y de identificar incentivos que puedan aumentar las posibles repercusiones sociales positivas de decisiones relacionadas con la CITES y mitigar o eliminar las negativas, las Partes deberían alentar la participación de las entidades interesadas pertinentes. La sensibilización de todas ellas sobre el valor y los servicios de las especies incluidas en Apéndices de la CITES aumenta las posibilidades de que los incentivos tengan éxito.
60. La gama de entidades interesadas debería comprender las organizaciones rurales, las cooperativas y comités de nivel comunitario y los representantes de los pueblos indígenas, así como órganos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el sector de enseñanza superior y particulares y organizaciones nacionales y multilaterales pertinentes. Esas entidades pueden tener conocimientos prácticos relacionados con el diseño de los incentivos y podrían desempeñar un papel crucial para el éxito de su aplicación.
61. Como la participación de las entidades interesadas es fundamental para aumentar la probabilidad de que los incentivos se acepten, las Partes tal vez deseen determinar pronto cuáles son esas entidades y establecer en qué modo los distintos tipos de agentes pueden participar en procesos de consulta sobre el diseño y la utilización de incentivos.
62. Un informe reciente del WWF, titulado "*Species and People: Linked Futures*", contiene estudios monográficos sobre la contribución de la conservación de la fauna y flora silvestres a la subsistencia de las comunidades rurales y a la consecución de las Metas de Desarrollo del Milenio. En el informe se indica que las causas subyacentes en la pérdida de fauna y flora silvestres son a menudo las mismas que algunas de las principales causas de la pobreza, o están estrechamente relacionadas con éstas. Entre ellas cabe mencionar la marginalización de las comunidades rurales, la gobernanza inadecuada y la inestabilidad política.

63. Quienes viven en zonas naturales y usan recursos naturales para su supervivencia son los pobres de las zonas rurales. La conclusión del informe del WWF es que la conservación de las especies puede contribuir, y contribuye, entre otras cosas, a la reducción de la pobreza y la mejora de los medios de subsistencia.

Recomendaciones

64. Se alienta a las Partes a internalizar los costos de la emisión de los permisos y certificados CITES y la prestación de otros servicios administrativos mediante programas de recuperación de costos y gravámenes ambientales. La Secretaría recomienda que se realice un estudio de las cuotas establecidas para los permisos CITES, así como para servicios relacionados con la CITES, y que se ofrezca orientación a las Partes sobre la manera de determinar las cuotas óptimas para esos permisos y servicios.

65. La Secretaría recomienda la creación de un grupo de trabajo que identifique las opciones más prometedoras para que las autoridades de la CITES estudien el diseño y la utilización de incentivos específicos, con especial hincapié en la debida diligencia, los mecanismos compensatorios, los sistemas de certificación, los derechos de propiedad comunal, la subasta de cupos y la recuperación de costos y los gravámenes ambientales.

66. Habida cuenta del papel que desempeñan las comunidades rurales y el sector privado en el comercio de fauna y flora silvestres, podría pensarse en el establecimiento de mecanismos de consulta e intercambio de información para facilitar el diálogo y la cooperación entre gobiernos, comunidades locales, la sociedad civil y el sector privado, tanto a nivel nacional como en el curso de las reuniones de la Conferencia de las Partes y las reuniones de sus órganos subsidiarios.

67. Para poner en práctica las sugerencias arriba expuestas, la Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte las decisiones que figuran en el Anexo.

68. Los costos asociados a la ayuda al Comité Permanente relacionada con la Secretaría y a la cooperación de la Secretaría con UNCTAD-BioTrade, así como con otros asociados, se incluyen en el programa de trabajo desglosado por partidas de costos. Para realizar el estudio de las cuotas para administración y permisos CITES sería necesaria una consultoría con un costo de 10.000 dólares EE.UU.

PROYECTOS DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Incentivos para la aplicación efectiva de la Convención

Dirigidas a las Partes

- 14.xx Se alienta a las Partes que preparen incentivos para la aplicación efectiva de la Convención a que incluyan los detalles pertinentes en sus informes bienales.
- 14.xx Se insta a las Partes a que estudien la posibilidad de adoptar procedimientos operativos normalizados para completar de manera eficiente las formalidades necesarias para el comercio de especies incluidas en Apéndices de la CITES. Se alienta a las Autoridades Administrativas a que se pongan en contacto con los organismos y ministerios nacionales competentes en materia de reglamentación y fomento de las exportaciones e importaciones en sus países para aprovechar la experiencia técnica y el apoyo que ofrecen en esta esfera.

Dirigidas al Comité Permanente

- 14.xx El Comité Permanente estudiará en su 57ª reunión formas prácticas de potenciar la participación de las entidades interesadas en la aplicación de la Convención, con especial hincapié en las comunidades locales y el sector privado (por ejemplo, promoviendo buenas prácticas y códigos de conducta que faciliten la labor de las autoridades de la CITES, contribuyan a reducir los plazos para completar los procedimientos CITES y potencien el papel del sector privado en la recogida de información para identificar y llevar a los tribunales a los comerciantes ilícitos).
- 14.xx El Comité Permanente creará un grupo de trabajo para identificar las opciones más prometedoras para que las autoridades de la CITES estudien el diseño y la utilización de incentivos específicos, con especial hincapié en los mecanismos compensatorios, los sistemas de certificación, los derechos de propiedad comunal, la subasta de cupos y la recuperación de costos y los gravámenes ambientales. El mandato deberá incluir una evaluación del papel que los incentivos representan en los distintos sistemas de producción, así como evaluaciones piloto de unas pocas especies especificadas.
- 14.xx El Comité Permanente presentará en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las Decisiones 14.xx y 14.xx.

Dirigidas a la Secretaría

- 14.xx Utilizando, entre otras cosas, información facilitada por las Partes en sus informes bienales, la Secretaría deberá realizar un estudio de las cuotas por permisos CITES y servicios administrativos relacionados con la CITES, y ofrecer a las Partes orientación básica sobre la manera en que los programas de recuperación pueden diseñarse y utilizarse para internalizar el costo de la aplicación de la Convención.
- 14.xx La Secretaría seguirá cooperando con la iniciativa BioTrade de la UNCTAD en el marco de un Memorando de Entendimiento firmado para velar por la conservación de las especies, potenciar los medios de subsistencia de los pobres y promover el cumplimiento por el sector privado de las prescripciones de la CITES y la legislación nacional.
- 14.xx Sujeto a la disponibilidad de financiación externa, la Secretaría continuará su cooperación sobre las medidas de incentivos con las Partes interesadas, así como con otras convenciones relacionadas con la biodiversidad, las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales relevantes y el sector privado. Esta cooperación se centrará, entre otras cosas, en el desarrollo de recomendaciones específicas, directrices operativas y medidas de incentivos conexas en favor de la conservación y el uso sostenible de la fauna y la flora silvestres.
- 14.xx La Secretaría debe presentar un informe a la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes sobre los progresos realizados en la aplicación de las Decisiones 14.xx, 14.xx y 14.xx.